



KANTELU

Kantelija arvostelee sisäministeriötä siitä, että se on jättänyt useita ulkomaalaisasioihin liittyviä lakiesityksiä lausunnoille niin, että niissä on kuulemisohjetta lyhyempi lausuntoaika.

Kantelussa mainitaan seuraavat:

- esitys rajamenettelyn käyttöönotosta (SM033:00/2023; VN/22620/2023), lausuntoaika 12.2-26.2.2024
- esitys kansalaisuuslain asumisaikaa koskevista uudistuksista (SM034:00/2023; VN/23086/2023), lausuntoaika 9.2.-11.3.2024
- esitys oleskelulupasäännösten uudistuksesta (SM041:00/2023; VN/24628/2023), lausuntoaika 30.1.-20.2.2024
- esitys teknologian käytön lisäämisestä rajavalvonnassa (SM003:00/2023; VN/1113/2023), lausuntoaika 22.1.-23.2.2024

Kantelussa kysytään muun muassa, onko ministeriö noudattanut hyvää lainvalmistelutapaa ja onko esityksissä annetut perustelut riittäviä kuulemisohjetta lyhyemmälle lausuntoajalle.

Lisäksi kantelija arvostelee sisäministeriötä siitä, että lausuntopyyntöjä ei ole jätetty lausunto-palveluun, vaan ne ovat olleet vain sisäministeriön sivuilla saatavilla. Hän toteaa myös, että esityksissä ei ole arvioitu kattavasti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Myöskään esitysten yhteisvaikutusarviointia ei ole tehty.

RATKAISU

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Tämän kantelun tutkimiseksi ei ole tarpeen hankkia sisäministeriöltä selvitystä siksi, että hallituksen esitysluonnokset ja lausuntopyynnöt ovat julkisesti saatavilla sekä siksi, että kantelussa arvostellaan osin sellaista ministeriön menettelyä, josta kansleri on jo antanut ratkaisun selvityksen saatuaan.

Kantelussa arvostellaan sisäministeriötä lyhyistä kuulemisajoista. Perustuslain 14 § turvaa jokaisen oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Siihen liittyy myös oikeus vaikuttaa lainvalmisteluun. Perustuslakivaliokunta on useasti kiinnittänyt huomiota riittävään kuulemisaikaan (ks. esim. [PeVL 11/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#), [PeVL 16/2023 vp](#)).

Oikeuskansleri on katsonut, että ministeriöllä on harkintavaltaa kuulemisen toteuttamisessa, mutta perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet tulee ottaa harkinnassa huomioon (oikeuskanslerin vastaus [OKV/2232/10/2022 ym.](#)). Oikeuskansleri on myös aiemmin linjannut, että osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi (ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/178/1/2017](#)). Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota kuulemisen tärkeyteen myös tuoreissa ratkaisuisaan ([OKV/1772/10/2023 ym.](#)). Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja henkilöillä olla riittävä aika lausua asiasta. Kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei tule perustella hallitusohjelman kirjauksilla. PL 14 §:ssä turvattua osallistumisoikeutta ei myöskään riitä toteuttamaan se, että hallitusohjelma on julkinen. Ohjelmaa toteuttavien hallituksen esitysten yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa määritelty kuuden viikon kuulemisaika ei ole ehdottomasti oikeudellisesti sitova, vaan ministeriöllä on harkintavaltaa. Ministeriöllä on kuitenkin velvollisuus perustella tavanomaista lyhyempi kuulemisaika. Hyväksyttäviä syitä poiketa kuulemisohjeesta voivat olla esimerkiksi oikeudellinen välttämättömyys ja oikeudellisista syistä johtuva kiire lainsäädännön valmistelussa, välttämätön taloudellinen syy tai kansallisen turvallisuuden suojaamisesta johtuva kiireellinen syy ([OKV/390/21/2024](#)).

Arviointi

Kaikissa kantelussa mainituissa luonnoksissa hallituksen esityksiksi on ollut kuulemisohjetta lyhyempi lausuntoaika. Oikeuskansleri on kiinnittänyt tähän huomiota jo seuraavien luonnosten kohdalla: esitys kansalaisuuslain muutokseksi ([OKV/390/21/2024](#)), esitys oleskelulupasäännösten uudistuksesta ([OKV/286/21/2024](#)) sekä esitys teknologian käytön lisäämisestä rajavalvonnassa ([OKV/198/21/2024](#)).

Pääasiallisena perusteena lyhyelle lausuntoajalle ministeriö on usean luonnoksen kohdalla esittänyt pyrkimyksen saattaa esitykset eduskunnalle niin, että esitys voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan. Rajamenettelyn käyttöönottoa koskevan esityksen kohdalla lausuntopyynnössä on mainittu myös se, että lainsäädäntö liittyy myös itärajan tilanteeseen. Oleskelulupasäännösten uudistamista koskevan esityksen kohdalla taas lisäperusteluna on mainittu, että ehdotetulla kaistanvaihdon kiellolla pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maahantulo ja turvapaikan hakeminen itärajan yli vähenisi siinä tarkoituksessa, että päästäisiin Suomeen töihin. Teknologian käytön lisäämisestä rajavalvonnassa koskevan esityksen kohdalla ministeriö on perusteluna todennut, että kuulemisaika on lyhyt siksi, että esitys on tarkoitus käsitellä budjettilakina vuoden 2024 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan turvallisuusympäristön ajankohtaiset muutokset. Katson kootusti, että lausuntoaika voi olla tavanomaista lyhyempi vain hyväksyttävästä syystä, jollaista näissä esityksissä ei pääsääntöisesti ole esitetty.

Lausuntomenettelyn järjestämisessä ministeriöllä on harkintavaltaa. Aina ei voida katsoa välttämättömäksi Lausuntopalvelu.fi -portaalin käyttämistä, mutta ministeriön tulee varmistua siitä, että PL 14 §:n osallistumisoikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdollista.

Olen vastikään ratkaisussani painottanut sitä, että eri lakiehdotusten perusoikeusvaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena ([OKV/1772/10/2023 ym.](#)). Ratkaisu on lähetetty erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin kehittämisen ja budjettilakeihin liittyvän kuulemisen osalta tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä. Lainvalmistelussa tulee huolellisesti selvittää, minkälaisia yhteisvaikutuksia ehdotuksilla on eri ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksiin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Olen edellä mainituissa laillisuusvalvonnallisissa lausunnoissa sisäministeriön esitysluonnoksista todennut, että niissä ei ole esitetty hyvää lainvalmistelutapaa määrittelevissä lainvalmisteluohjeissa tarkoitettuja hyväksyttäviä syitä poiketa hyvän lainvalmistelutavan mukaisesta lau-

suntoajasta. Tältä osin sisäministeriö ei siis ole noudattanut hyvää lainvalmistelutapaa. Sisäministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että lausuntoajat ovat riittävän pitkiä. Pyydän sisäministeriötä toimittamaan selvityksensä niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt, viimeistään 31.5.2024.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo